Организация Объединенных Наций S/2015/730



Совет Безопасности

Distr.: General
25 September 2015
Russian
Original: English

Доклад Генерального секретаря об Организации Объединенных Наций и предотвращении конфликтов: подтверждение коллективной приверженности

I. Введение

1. Сейчас трудно писать о предотвращении конфликтов. Гражданская война в Сирии идет вот уже пятый год. Конфликты и беззаконие сохраняются в отдельных частях Центральноафриканской Республики, Ирака, Ливии, Нигерии, Южного Судана, Украины, Йемена и в других местах. Конфликты становятся все более сложными и трудноразрешимыми, а связанные с ними человеческие жертвы и финансовые потери — все более неприемлемыми. На этом фоне, как я отметил в моем недавнем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций (A/70/357-S/2015/682), кое-кто может поставить под сомнение твердость нашей коллективной приверженности целям и принципам, на которых была основана Организация, и прежде всего наше обязательство избавить грядущие поколения от бедствий войны.

2. Главная ответственность за предотвращение конфликтов лежит на государствах-членах; на это очень четко указывает статья 33 Устава Организации Объединенных Наций. Опыт учит нас тому, что усилия по предотвращению конфликтов должны осуществляться по национальной инициативе и под национальную ответственность, дабы они оказывали длительное воздействие. Согласие является — и должно быть — одним из основных принципов нашей превентивной работы. Вместе с тем, хотя государства-члены несут главную ответственность за предотвращение конфликтов, Организация Объединенных Наций с ее универсальным членством, ее беспристрастностью и легитимностью, вытекающей из принципов Устава, призвана играть важную и уникальную роль. Эта роль становится, пожалуй, еще более насущной в сегодняшней ухудшающейся обстановке с точки зрения мира и безопасности.

3. Мы стремимся укреплять наши инструменты предотвращения конфликтов и улучшать их использование, дабы они применялись согласованно, невзирая на бюрократические препоны, быстро и новаторски. В последние годы Организация потратила немало энергии на технические усовершенствования, и она будет продолжать делать это. Однако технических решений недостаточно — нам нужны гораздо более значительная политическая поддержка превентивных усилий и гораздо более значительные инвестиции в них. Прочный мир достигается только посредством политических решений. Независимая группа высо-

15-16040 (R) 011015 071015





кого уровня по миротворческим операциям сделала этот момент одним из центральных аргументов в своем докладе (A/70/95–S/2015/446), и я полностью согласен с этим. Не может быть чисто «технических» решений для того, что всегда остается, по своей сути, политическим начинанием.

4. Мы в Организации Объединенных Наций переживаем период стратегических размышлений на нескольких уровнях; эти размышления особенно актуальны с учетом того, что в 2015 году отмечается семидесятая годовщина создания Организации. К концу 2015 года мы ожидаем важного решения государств-членов относительно коллективного отклика на изменение климата. Кроме того, во время проведенного недавно саммита Организации Объединенных Наций для принятия повестки дня в области развития на период после 2015 года государства-члены приняли далеко идущую глобальную повестку дня в области развития. Мы выслушали мнения группы высокого уровня и консультативной группы экспертов, которые поразмышляли, соответственно, над миротворческими операциями Организации Объединенных Наций и над нашей архитектурой миростроительства. Обе подчеркнули важность предотвращения конфликтов и особо отметили то, что предотвращение является целью, в достижение которой должна вносить вклад вся Организация Объединенных Наций в целом. Я представил свой собственный ответ на доклад Группы высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/357-S/2015/682), в котором я изложил план действий, основанный на трех столпах, одним из которых является возобновленный упор на предотвращение конфликтов и посредничество. Мы вскоре увидим результаты заказанного мною глобального исследования относительно достигнутого нами прогресса в осуществлении резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности на тему женщин, мира и безопасности. Кроме того, позднее в 2015 году я выдвину план действий по предотвращению насильственного экстремизма, и мы с нетерпением ожидаем проведения первого в истории Всемирного гуманитарного саммита в 2016 году.

5. Таким образом, именно сейчас важно подумать о том, как наши инструменты предотвращения пропагандируются и укрепляются по всей системе Организации Объединенных Наций в целом и как их можно и далее укреплять, в том числе посредством сотрудничества с региональными и субрегиональными организациями, с тем чтобы они соответствовали новым задачам, стоящим перед нами сегодня.

6. Настоящий доклад был подготовлен во исполнение резолюции 2171 (2014) Совета Безопасности. В разделе II доклада рассматривается эволюция современного конфликта и ландшафт предотвращения в последние годы. В разделе III содержится общий обзор наших усилий по укреплению инструментов и инициатив Организации Объединенных Наций в области предотвращения, и при этом особый упор делается на наше сотрудничество с региональными и субрегиональными организациями. В разделе IV рассматриваются ключевые проблемы и возможности с точки зрения предотвращения конфликтов, и в заключение в разделе V приводится ряд замечаний.

II. Формирующийся ландшафт: современный конфликт и его предотвращение

7. За период с 2008 года количество активно ведущихся гражданских войн увеличилось почти в три раза — с 4 до 11, — что резко отличается от длительной тенденции к его уменьшению, которую мы наблюдали с начала 1990-х годов. Все чаще целью ударов становится гражданское население, и мы стали свидетелями совершения вызывающих тревогу зверских преступлений. Связанное с конфликтами сексуальное насилие по-прежнему используется как метод ведения войны и как тактика террора, имеющая целью разрушение общественного строя. К концу 2014 года количество перемещенных лиц приблизилось к 60 миллионам, что является рекордно высоким уровнем за все время, в течение которого ведется их учет[1].

8. Во многих случаях уже нестабильные государственные институты подвергаются дополнительным и значительным факторам стресса, весьма различным по своему характеру, таким как незаконные потоки оружия, экологические потрясения и существенные потоки мигрантов и беженцев. Возникновение мощных негосударственных вооруженных групп, имеющих самые разнообразные программы — политические, экономические и/или преступные, — еще больше усугубляет и без того уже сложный конфликтный ландшафт. Эти группы, нередко имеющие доступ к значительным финансовым и военным ресурсам, используют в своих целях и разжигают конфликты, выходящие за пределы национальных границ. Эта связь, в свою очередь, усиливает опасность возникновения конфликтов и воздействует на продолжительность конфликтов, затрудняя их предотвращение и урегулирование в силу множества действующих лиц и программ действий. Проблема становится еще более безотлагательной в силу того, что под прикрытием нескольких конфликтов возникла особенно опасная форма насильственного экстремизма со своими постоянно развивающимися тактическими приемами, включая знание социальных сетей, наличие региональных сетей, территориальный контроль, крайнюю жестокость и систематическое использование связанного с конфликтом сексуального насилия. В ряде конфликтных ситуаций остается неясным, с кем будут взаимодействовать посредники или какие имеются возможности для посреднических усилий, вследствие максималистских целей воюющих сторон. В сочетании все эти факторы способствуют не только увеличению числа конфликтов и их все большей неуправляемости, но и — в некоторых ситуациях — подрыву социальной сплоченности и легитимности самого государства.

9. Этот ухудшающийся ландшафт мира и безопасности привел к увеличению числа, масштабов и задач операций в пользу мира — и специальных политических миссий, и операций по поддержанию мира, — что документально подтверждает Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям. Как я отметил в моем последующем докладе (A/70/357–S/2015/682), сегодня эти операции испытывают трудности с решением проблем, связанных с распространением и усилением интенсивности конфликтов. Мы стали свидетелями сопутствующего разрастания гуманитарных чрезвычайных ситуаций;

[1] Согласно докладу Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, озаглавленному “World at war: global trends, forced displacement in 2014”, в конце 2014 года насчитывалось 59,5 миллиона насильственно перемещенных лиц.

четыре кризиса — в Ираке, Йемене, Сирийской Арабской Республике и Южном Судане — объявлены чрезвычайными ситуациями уровня 3, что является самой высокой классификацией в Организации Объединенных Наций[2]. Результатом этого является перенапряжение нашей способности к реагированию и все больший рост финансовых затрат. В 2015 году Управление по координации гуманитарных вопросов и его партнеры обратились с рекордным глобальным гуманитарным призывом, причем наибольшая часть средств требуется для удовлетворения базовых потребностей населения в странах, затронутых конфликтами. Запрошенный на 2015 год объем средств — 19,44 млрд. долл. США — представляет собой увеличение почти на 600 процентов объема средств, запрошенного в 2004 году, который составлял 3,4 млрд. долл. США. Помимо этого, значительная нехватка средств приобретает хронический и все более острый характер: в Йемене, например, Организация Объединенных Наций получила лишь 13 процентов от 1,6 млрд. долл. США, необходимых для оказания гуманитарной помощи.

10. Ландшафт предотвращения также претерпевает изменения. На протяжении последних десятилетий отмечалась высокая интенсивность усилий в области предотвращения конфликтов. Нормативная основа предотвращения конфликтов укрепляется на региональном и глобальном уровнях. На проведенном в сентябре 2015 года саммите Организации Объединенных Наций для принятия повестки дня в области развития на период после 2015 года государства-члены сделали исторический шаг, приняв широкую и преобразовательную повестку дня в области на предстоящие 15 лет. Повестка дня прокладывает новые пути с точки зрения признания взаимосвязей между устойчивым развитием, миром, управлением, правами человека и верховенством права. Она основывается на той предпосылке, что мирное, всеохватное и справедливое общество скорее достигнет своих целей в области развития, в то время как развитие благоприятствует миру и способствует интеграции. Обеспечивается всесторонний учет факторов предотвращения. Цель 16, касающаяся мирных обществ, правосудия для всех и основанных на широком участии учреждений, является самым четким выражением этих взаимосвязей.

11. Помимо новых основ, мы отметили увеличение числа и многообразия субъектов, занимающихся вопросами предотвращения. Региональные организации активно участвуют в посредничестве и превентивной дипломатии и укрепляют свои собственные возможности в сфере предотвращения. В некоторых ситуациях региональные державы играют центральную роль в реагировании на кризисы, возглавляя мирные переговоры и оказывая помощь в укреплении потенциала и другую экспертную помощь, часто исходя из своего собственного опыта. Растет сеть международных, национальных и местных неправительственных организаций, особенно женских групп, с глубокими знаниями и богатым опытом в сфере посредничества и примирения.

12. Организация Объединенных Наций с ее универсальным членством, ее беспристрастностью и легитимностью, вытекающей из принципов Устава, призвана играть не только важную, но и, по сути дела, уникальную роль, дополняя усилия национальных и региональных заинтересованных сторон. Наше

[2] Центральноафриканская Республика была чрезвычайной ситуацией уровня 3 до мая 2015 года.

присутствие на местах позволяет нам заниматься «тихой» дипломатией на самом раннем этапе, причем так, как не могут другие субъекты. Наша беспристрастность и важный «зонтик» моих собственных добрых услуг обеспечивают нам доступ к различным заинтересованным сторонам, с которыми мы можем укреплять доверие и взаимодействовать. Помимо этого, возможность подходить к решению вопросов многодисциплинарным и всеобъемлющим образом, на совокупной основе, охватывающей политические вопросы, вопросы развития, прав человека и гуманитарные вопросы, является еще одной отличительной характеристикой нашей работы.

13. Один урок, которому учит нас нынешняя глобальная ситуация, состоит в том, что международные механизмы управления конфликтами и их урегулирования растянуты до предела. Сегодня мы сталкиваемся с реальными ограничениями в плане мобилизации дополнительных ресурсов — финансовых средств, войск и политического капитала — для урегулирования последствий вооруженного конфликта. Нам безотлагательно нужно изменить наш подход, расширить наш набор инструментов и ослабить то давление, которое испытывает в настоящее время наш механизм реагирования на чрезвычайные ситуации. Уделение первостепенного внимания предотвращению конфликтов однозначно является для нас самым прагматичным и самым рентабельным вариантом.

III. Организация Объединенных Наций и предотвращение конфликтов

14. Предотвращение конфликтов — основная функция Организации Объединенных Наций — состоит из усилий по пресечению вспышки насильственного конфликта, недопущению его эскалации, если он все-таки начинается, и предотвращению его ухудшения постфактум. С самых первых дней существования Организации генеральные секретари один за другим использовали свои добрые услуги для содействия практической реализации предотвращения. Сегодня Организация Объединенных Наций различными путями занимается предотвращением конфликтов, и она накопила, в частности в последние 10 лет, целый диапазон мощностей, охватывающих всю систему. Ниже излагается отнюдь не полный список всех инструментов предотвращения конфликтов, имеющихся в распоряжении Организации Объединенных Наций, и при этом не высказывается предположение о линейной прогрессии от одного набора мероприятий к другому, поскольку нет никакой прямолинейной траектории, ведущей к миру. Скорее, в нижеследующих пунктах содержится выборочный обзор некоторых методов, которые мы использовали в последние годы и с помощью которых мы укрепляли имеющиеся у Организации Объединенных Наций инструменты предотвращения конфликтов, в том числе в партнерстве с региональными и субрегиональными организациями.

15. Моя инициатива «Права человека прежде всего» заслуживает особого упоминания. Ее ядром является сосредоточение внимания на предотвращении крупномасштабных нарушений прав человека, которые нередко совпадают с возросшей угрозой конфликта. И все же это не просто еще один инструмент, который следует добавить к имеющемуся у Организации Объединенных Наций набору средств предотвращения. Это не что иное, как толчок в направлении изменения в культуре во всей системе Организации Объединенных Наций,

дабы предотвращение серьезных нарушений прав человека получило подтверждение в качестве общесистемной, основной обязанности для всех. В оперативном отношении и, что крайне важно, с точки зрения предотвращения конфликтов это означает, что система должна более тесно и более эффективно взаимодействовать, руководствуясь совместным анализом и совместной стратегией и согласуя действия и приоритеты на уровне Центральных учреждений и на местах. Это труднее, чем кажется, однако я привержен тому, чтобы довести до конца осуществление этой инициативы в полном объеме, и я рассматриваю ее как один из наиболее важных методов, с помощью которого я укрепил систему в целях достижения всеобъемлющих результатов в области предотвращения конфликтов.

Анализ и раннее предупреждение

16. Крайне важно как можно раньше выявлять потенциальные конфликтные ситуации. Наши превентивные действия начинаются с раннего предупреждения — правильного анализа динамики на местах, помогающего руководить эффективными мерами и взаимодействием на раннем этапе. Наш анализ и наше понимание ситуации улучшаются за счет близости, и в этом отношении Организация Объединенных Наций никогда не была настолько в курсе событий. Постоянные миссии в странах, региональные бюро, отделения по правам человека, координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций, страновые группы и советники по вопросам мира и развития, отделения связи, специальные посланники и советники, а также регулярные визиты должностных лиц Секретариата — вот некоторые из многочисленных методов, с помощью которых Организация Объединенных Наций играет ключевую роль, улавливая ранние признаки кризиса или потенциальной нестабильности.

17. В знак признания важности и необходимости того, чтобы быть постоянно в курсе событий, под руководством Департамента по политическим вопросам были созданы региональные отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки, Центральной Африки и Центральной Азии в качестве «передовых платформ» превентивной дипломатии. Эти отделения обладают хорошими возможностями для того, чтобы содействовать обнаружению и «раскодированию» назревающей напряженности благодаря тем тесным рабочим отношениям, которые они наладили с национальными и региональными партнерами. В 2014 году Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА) получило от государств-членов дополнительные ресурсы для создания регионального аналитического потенциала в целях улучшенного раннего предупреждения. Я также рекомендовал увеличить ресурсы Регионального отделения Организации Объединенных Наций для Центральной Африки (ЮНОЦА) в целях укрепления его потенциала в области добрых услуг, превентивной дипломатии и посредничества, а также для поддержки существующих региональных и субрегиональных инициатив по устранению возникающих угроз безопасности в субрегионе (см. S/2015/339, раздел IV и раздел V, пункт 94).

18. Аналитический потенциал также важен для страновых миссий, и я создал в некоторых специальных политических миссиях объединенные аналитические группы, опираясь на модель Объединенного аналитического центра миссии в сфере миростроительства и объединив вклад различных компонентов миссий,

а также различных страновых групп Организации Объединенных Наций. Там, где такие группы были созданы, как, например, в Афганистане и Ираке, их добавленная стоимость заключается в их способности обеспечивать анализ и раннее предупреждение по сквозным, нередко региональным вопросам и в их многопрофильном персонале, обладающем экспертными знаниями, которые не всегда наличествуют в миротворческих операциях.

19. Мониторинг и раннее предупреждение традиционно базируются на качественном анализе, однако мы также все шире используем данные обследований, получаемые, в частности, посредством изучения общественного мнения. Примером этого является стратегическая контекстуальная оценка, проведенная в Шри-Ланке в 2014 году, которая, опираясь на обследование восприятий, имеет целью лучше понять новые факторы, порождающие конфликты. Эта оценка помогла создать национальную базисную линию и открывает возможности для принятия и использования национальными организациями. Она может служить в качестве «барометра примирения», а в будущем создать базу для отслеживания усилий по примирению.

20. В моем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций я обрисовал ряд мер, которые я намереваюсь принять для укрепления аналитического потенциала Организации. В частности, я решил создать в своей канцелярии небольшое подразделение по централизованному анализу и планированию, которое будет сводить воедино аналитическую работу, выполняемую различными подразделениями Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях и на местах так, чтобы подкреплять мои стратегические решения. Я также просил пересмотреть существующие по всей системе методологии анализа конфликтов, дабы быть в состоянии лучше проводить более комплексный анализ конкретных ситуаций, отталкиваясь от политических, относящихся к безопасности, социальных, экономических, гендерных и региональных аспектов конфликта.

21. Мониторинг и раннее предупреждение представляют собой постоянный вид деятельности, столь же важный до конфликта, сколько и при урегулировании конфликта или на постконфликтном этапе. Фонд миростроительства оказывал поддержку нескольким проектам, идущим в этом направлении. В Либерии, например, Фонд в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказывает поддержку Министерству внутренних дел в создании комитетов по вопросам мира на уровне округов, которые призваны действовать в качестве системы раннего предупреждения и механизма диалога для выявления напряженности на раннем этапе. В Гвинее, где усилия в области превентивной дипломатии были успешными в прошлом и продолжаются в 2015 году для ослабления напряженности вокруг графика проведения выборов, добрые услуги моего Специального представителя по Западной Африке подкрепляются финансовой помощью из Фонда и поддерживаются Департаментом по политическим вопросам. Помимо этого, ЮНОВА, ПРООН и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин занимаются осуществлением программы Фонда по укреплению потенциала женских сетей, представляющих весь политический спектр, по внедрению системы раннего предупреждения о конфликтах. Эта программа идет в развитие успешного проекта, который был осуществлен в 2013 году и был повторен в нескольких других странах в Западной Африке.

22. Канцелярия по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите разработала инструмент раннего предупреждения в виде рамочного документа по анализу жестоких преступлений. Рамочный документ представляет собой комплексный инструмент анализа и оценки рисков, который может применяться к ситуациям во всех регионах и который устанавливает страны, наиболее подверженные риску. Он может также использоваться для разработки превентивных мер. В своей резолюции 28/34 Совет по правам человека принял к сведению этот новый рамочный документ и рекомендовал государствам-членам и региональным и субрегиональным организациям использовать, по мере необходимости, соответствующие рамочные основы в качестве руководства в их деятельности по предупреждению. Рамочный документ представляет собой публичный документ, и я призываю международные, региональные и национальные организации использовать его.

23. Агенты для сбора информации и обмена ею меняются быстро, и огромным источником информации являются Интернет, социальные сети и новые виды информационной технологии. Я намереваюсь шире использовать эту новую технологию, именуемую «цифровой дипломатией», для дальнейшего улучшения нашей работы в области раннего предупреждения, включая более эффективные системы для информирования Совета Безопасности и представления ему вариантов действий на ранних этапах потенциальных кризисов. Примером этих усилий является разрабатываемый моими сотрудниками инструмент под названием «Дипломатический пульс», который помогает отслеживать официальную правительственную информацию из открытых источников в онлайновом режиме и эффективнее использовать распространяемые ими данные, в том числе посредством применения новых методов «визуализации» данных.

Добрые услуги, превентивная дипломатия и посредничество

24. Широкий диапазон различных видов деятельности подпадает под такие описательные термины, как добрые услуги, превентивная дипломатия и посредничество, и большей частью они осуществляются под руководством Департамента по политическим вопросам, который является моим оперативным отделением для ведения этой работы. Эти термины символизируют то, что Организация Объединенных Наций призвана делать с момента ее создания, и, пожалуй, это лучше всего видно на примере работы моих специальных посланников, советников и представителей, равно как и на примере моих собственных добрых услуг. На протяжении лет эти эмиссары занимаются ведением переговоров о прекращении огня и о мирных соглашениях, посредничеством в пограничных спорах или спорах вокруг выборов, содействием возврату к конституционному порядку и поощрением всеохватных политических диалогов, причем очень часто в тесном сотрудничестве с региональными и субрегиональными организациями. Они стремятся обеспечить, чтобы предотвращение осуществлялось в рамках, предлагающих политические решения в интересах установления прочного мира. Кроме того, они часто действуют «за кадром», занимаясь «тихой» дипломатией, помогая ослабить напряженность до того, как она попадет в центр внимания. Эти ненавязчивые инициативы редко становятся предметом сообщений в прессе и, по очевидным причинам, не часто офици-

ально документируются, однако они являются архиважной частью нашего превентивного инструментария.

25. Вкупе с их работой в области раннего предупреждения три возглавляемых Департаментом по политическим вопросам региональных отделения относятся к числу наших наиболее эффективных оперативных инструментов превентивной дипломатии. С учетом их мандатов и способности к мобилизации ресурсов они располагают хорошими возможностями для оказания государствам-членам помощи в решении трансграничных проблем, таких как транснациональная организованная преступность, пиратство или совместное использование энергетических и водных ресурсов, чем, соответственно, занимаются ЮНОВА, ЮНОЦА и Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии. Региональные отделения могут также поддерживать страновые операции в пользу мира (как операции по поддержанию мира, так и специальные политические миссии) в рамках региональных дипломатических инициатив. В Центральноафриканской Республике мой Специальный представитель по Центральной Африке возглавил Бангийский форум по национальному примирению, тесно сотрудничая с Международным посредником в отношении кризиса в Центральноафриканской Республике, назначенным Экономическим сообществом центральноафриканских государств (ЭСЦАГ), а также с моим Специальным представителем по Центральноафриканской Республике и руководителем Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике.

26. Региональные отделения могут также содействовать сотрудничеству между миссиями в их соответствующих районах. ЮНОВА, например, организует два раза в год встречи всех моих специальных представителей и специальных посланников в Западной Африке. Аналогичным образом, ЮНОЦА провело в мае 2015 года совещание присутствий Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике по главным проблемам мира и безопасности в субрегионе с целевой дискуссией, посвященной предстоящим выборам. В знак признания заслуживающей доверия и сдержанной посреднической роли этих отделений в урегулировании возникающих или зарождающихся конфликтов и как я отметил в своем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций, я поддерживаю призыв Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям относительно создания дополнительных региональных отделений, причем приоритетом в этом отношении являются отделения в Северной Африке, Западной Азии и южной части Африки, и я изучаю варианты их создания совместно с региональными и национальными партнерами.

27. Близость региональных отделений позволяет им устанавливать прочные узы доверия и знакомства с ключевыми субъектами. Например, Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии регулярно собирает заместителей министров иностранных дел и заместителей премьер-министров из стран центральноазиатского региона для содействия общему реагированию на проблемы, связанные с использованием водных ресурсов. Опираясь на эти узы, региональные отделения могут принимать меры на раннем этапе и скоординированным образом в целях предотвращения эскалации кризисов. На следующий день после того, как в октябре 2014 года появились сообщения о беспорядках в Буркина-Фасо, мой

Специальный представитель по Западной Африке направился в Уагадугу вместе со своими коллегами из Африканского союза и Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС). Одновременно Департамент по политическим вопросам направил небольшую многопрофильную группу поддержки, которая работала рука об руку со страновой группой Организации Объединенных Наций в поддержку добрых услуг моего Специального представителя. Этот быстрый и скоординированный отклик и задействование высокопоставленных представителей всех трех организаций является прекрасным примером эффективной практики позитивного воздействия на развитие событий после неожиданного и потенциально дестабилизирующего изменения правительства.

28. Направление небольших многопрофильных групп для целей предотвращения во многих случаях оказывалось эффективным способом оперативного и гибкого реагирования Организации Объединенных Наций в кризисных ситуациях, на переходном этапе в деятельности миссии или тогда, когда представитель или присутствие Организации Объединенных Наций в стране требует усиленной поддержки. Примером этого является направление в 2005 году небольшой группы сотрудников Организации Объединенных Наций в Непал, где они оказали поддержку национальным властям в плане участия в действиях по защите гражданских лиц и поддержке политических процессов, что, в свою очередь, дало политическим субъектам в Непале дополнительные возможности для недопущения дальнейшего ухудшения ситуации и, в конечном итоге, для урегулирования давнего вооруженного конфликта. В моем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций я подробно остановился на этой концепции, которая была также одобрена Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям. Важно, чтобы быстрое развертывание таких многопрофильных небольших групп, действующих в рамках моих добрых услуг, стало неотъемлемой частью превентивного инструментария Организации Объединенных Наций и легкодоступным средством оперативного реагирования, когда того требуют обстоятельства, под руководством координаторов-резидентов или в тесной консультации с ними, в зависимости от обстоятельств, и с национальными властями. Я буду и далее использовать эти группы по мере необходимости.

29. Ряду моих специальных посланников и специальных координаторов поручено заниматься региональными стратегиями — для Сахеля, для района Великих озер и для ближневосточного мирного процесса, — которые включают важные превентивные функции. Например, мой Специальный посланник по району Великих озер тесно сотрудничает с Африканским союзом, а также с Сообществом по вопросам развития стран юга Африки (САДК), Международной конференцией по району Великих озер, а также с Европейским союзом и с Международной контактной группой по району Великих озер в целях оказания поддержки всестороннему осуществлению Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве в Демократической Республике Конго. Мой Специальный посланник по Сахелю оказывает поддержку Группе пяти по Сахелю (Буркина-Фасо, Мавритания, Мали, Нигер и Чад) и более широким кругам международного сообщества в устранении коренных причин отсутствия безопасности в регионе посредством осуществления комплексной стратегии Организации Объединенных Наций для Сахеля.

30. В своих усилиях по недопущению распространения или рецидива конфликта несколько миротворческих операций Организации Объединенных Наций со страновыми мандатами, будь то операции по поддержанию мира или специальные политические миссии, также проводят работу в области превентивной дипломатии. В Ираке мой Специальный представитель играет активную роль в содействии налаживанию более хороших отношений между Ираком и его непосредственными соседями и другими странами региона и приложил усилия для улучшения отношений между Багдадом и Эрбилем, включая содействие переговорам об экспорте нефти и распределении доходов, что привело к эпохальной предварительной договоренности, достигнутой 2 декабря 2014 года между федеральным правительством и региональным правительством Курдистана. В Ливане мой Специальный координатор оказывает содействие Международной группе поддержки Ливана, которую я создал в сентябре 2014 года в знак признания значительного внутринационального давления, испытываемого страной в результате сирийского конфликта. Международная группа поддержки, в состав которой входят пять постоянных членов Совета Безопасности, Германия, Италия, Европейский союз, Лига арабских государств, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, ПРООН и Всемирный банк, определила три приоритетные области для обеспечения стабильности в Ливане: помощь беженцам и принимающим общинам, помощь для преодоления экономических и социальных последствий сирийского кризиса и развитие Ливанских вооруженных сил.

31. Организация Объединенных Наций оказывает государствам-членам широкий диапазон помощи в проведении выборов: от технической помощи до взаимодействия в виде посредничества и добрых услуг. В большинстве случаев выборы являются мирными событиями, однако в некоторых ситуациях существует опасность того, что результаты могут быть не приняты, существующая и нередко глубоко укоренившаяся напряженность может усугубиться и может вспыхнуть насилие. В таких случаях, в частности, важно, чтобы усилия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов сочетали политическую и техническую помощь в поддержку процессов, которые пользуются доверием и которые дают результаты, признаваемые приемлемыми. В таких случаях этот подход может служить инструментом предотвращения конфликтов. Всеобщие выборы в Нигерии в 2015 году и в Кении в 2013 году являются двумя примерами положительно воспринятого задействования Организации Объединенных Наций на политическом и на техническом уровнях с учетом возросшей опасности насилия, связанного с проведением выборов.

Насильственный экстремизм и жестокие преступления

32. Опасность насильственного экстремизма и жестоких преступлений, к числу которых относятся геноцид, военные преступления, этническая чистка и преступления против человечности, часто усиливается в тех же условиях, которые приводят к возросшей угрозе конфликта. В этих ситуациях мы можем использовать некоторые из тех же инструментов, которые разработаны для предотвращения конфликтов, однако я разработал также специальные инструменты под руководством Целевой группы по осуществлению контртеррористических мероприятий, в которой председательствует заместитель Генераль-

ного секретаря по политическим вопросам, и моих специальных советников по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите, соответственно.

33. Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий является примером многопрофильного, но скоординированного подхода Организации Объединенных Наций к предотвращению насильственного экстремизма и терроризма и борьбе с ними в соответствии с Глобальной контртеррористической стратегией Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 60/288 Генеральной Ассамблеи). Тридцать семь субъектов-членов Целевой группы сосредоточили внимание на укреплении координации и слаженности в целях обеспечения максимальной отдачи от их работы и на оказании государствам-членам помощи в укреплении потенциала на глобальном, региональном и национальном уровнях. Несколько мероприятий Целевой группы посвящены конкретно предотвращению. Одним примером этого является совместный проект Целевой группы и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) по предотвращению конфликтов и контртеррористической пропаганде в Нигерии посредством просветительской деятельности и диалога, в рамках которого особое внимание уделяется роли женщин. Мой план действий по предотвращению насильственного экстремизма, который я представлю Генеральной Ассамблее на ее семидесятой сессии, продвинет еще дальше нашу коллективную работу по предотвращению, сосредоточив усилия на согласованном подходе к устранению факторов, стимулирующих насильственный экстремизм на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

34. Я уже упомянул рамочный документ по анализу жестоких преступлений, разработанный Канцелярией по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите. Если взять в более широком плане, то Канцелярия взаимодействует с системой Организации Объединенных Наций, государствами-членами, региональными организациями и гражданским обществом в выявлении и устранении возникающих рисков, оказании технической помощи в целях создания целевых национальных и региональных учреждений по предотвращению и содействии расширению международных и региональных сетей по предотвращению жестоких преступлений. В своей работе специальные советники подчеркивают важность подотчетности как инструмента предотвращения. Опыт ряда постконфликтных обществ показывает, что неспособность надлежащим образом заняться проблемой преступлений, совершенных в прошлом, в особенности жестоких преступлений, служит важным показателем риска рецидива.

Предотвращение и повестка дня по вопросам женщин и мира и безопасности

35. Предотвращение является одним из столпов повестки дня по вопросам женщин и мира и безопасности, воплощенной в резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности. Обзор высокого уровня и глобальное исследование по вопросу об осуществлении этой резолюции позволят оценить мои усилия, направленные на то, чтобы продолжать расширять сферу охвата миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций за счет, среди прочего, все большего участия женщин в усилиях по предотвращению и посредничеству,

прилагаемых под руководством Организации Объединенных Наций. Это не просто принципиальная позиция — это основополагающее бескомпромиссное обоснование всестороннего учета гендерной проблематики во всей нашей работе по предотвращению, и, проще говоря, именно это ведет к более основательному анализу коренных причин конфликта в обществе и, соответственно, к более обоснованным и более продуманным усилиям по предотвращению и посредничеству.

36. Департамент по политическим вопросам разработал инструменты и готовит сотрудников по политическим вопросам с целью включать гендерный анализ и рекомендации во все мои доклады Совету Безопасности. Помимо этого, я направил советников по защите женщин в соответствующие полевые миссии для обеспечения лучшего мониторинга, анализа и предотвращения связанного с конфликтами сексуального насилия, которое все больше используется в качестве метода и тактики ведения боевых действий. Организация Объединенных Наций также развивает партнерские связи между международными сетями гражданского общества и местными общинными группами, которые часто имеют давние традиции урегулирования местных споров путем посредничества. Содействие всеохватным политическим процессам, в том числе посредством поддержки участия женщин в политической жизни как на выборных, так и на заполняемых путем назначения должностях, является еще одним ключевым элементом создания крепких, учитывающих женскую проблематику национальных учреждений, занимающихся вопросами предотвращения.

37. Отмечается тенденция в сторону назначения большего числа женщин на руководящие должности в области предотвращения в Организации Объединенных Наций. Вместе с тем нам следует удвоить свои усилия. По состоянию на май 2015 года только четыре женщины получили назначения по линии моей миссии добрых услуг, в том числе в качестве моих специальных посланников, советников или координаторов, и только шесть из 31 координатора-резидента в странах, переживающих конфликты, являются женщинами. В моем предстоящем докладе об осуществлении резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности подробно рассказывается о коллективных усилиях по продвижению повестки дня по вопросам женщин и мира и безопасности.

Усилия в области предотвращения в рамках системы Организации Объединенных Наций

38. В своем докладе (A/69/968-S/2015/490) Консультативная группа экспертов по обзору миростроительной архитектуры Организации Объединенных Наций утверждает, что при рассмотрении деятельности Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности особое внимание следует уделять предотвращению конфликтов и что миростроительство следует рассматривать как процесс по сути своей политический. Консультативная группа также доказывает, что бесполезно распылять дефицитные силы и средства между различными межправительственными и бюрократическими направлениями, когда так много мероприятий Организации Объединенных Наций, относящихся к трем основным компонентам развития, безопасности и прав человека, могут содействовать предотвращению и сохранению мира. Наведение мостов по этим направлениям и уделение неослабного внимания вызывающим обеспокоенность вопросам как раз и являются причинами для создания Комиссии по ми-

ростроительству, Управления по поддержке миростроительства и Фонда миростроительства. Без предопределения итогов второго этапа проводимого государствами-членами обзора миростроительной архитектуры усилия системы Организации Объединенных Наций по наведению этих мостов и проведению более слаженной работы на основе партнерства в направлении предотвращения и мира будут продолжаться.

39. Пожалуй, нигде эти партнерские отношения не являются более важными, чем в странах, в которых нет ни посланника, ни миссии Организации Объединенных Наций, как это имеет место в большинстве ситуаций. В этих условиях, характеризующихся отсутствием миссий, координаторы-резиденты и страновые группы нередко оказываются на переднем крае усилий по оказанию содействия кризисному реагированию, помогая национальным субъектам, по их просьбе, в решении возникающих проблем. Совместная программа ПРООН и Департамента по политическим вопросам по наращиванию национального потенциала для предотвращения конфликтов укрепляет местные потенциалы, а также ресурсы канцелярий координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций и страновых групп за счет экспертных знаний по эффективному анализу связи между миром и развитием, оказанию поддержки созданию национальной инфраструктуры мира, обеспечению учета опасности конфликта при составлении программ и работе с национальными партнерами в целях выявления отправных точек для инициатив в области предотвращения и миростроительства. Благодаря направлению советников по вопросам мира и развития и максимальному использованию экспертных знаний Организации Объединенных Наций и ресурсов на уровне Центральных учреждений и на региональном уровне координаторы-резиденты и страновые группы способны оказывать поддержку национальным заинтересованным сторонам в укреплении, развитии и применении потенциалов и механизмов в области посредничества, диалога и ненасильственного урегулирования конфликтов в различных странах, таких как Кыргызстан, Малави и Нигерия. И Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, и Консультативная группа экспертов дали высокую оценку совместной программе как примеру эффективного межучрежденческого сотрудничества в предотвращении конфликтов, и я призываю продолжать усилия по укреплению партнерских отношений.

40. ПРООН и различные учреждения системы Организации Объединенных Наций на местах осуществляют широкий круг «структурных» или «восходящих» мероприятий в области предотвращения, направленных на устранение коренных причин конфликта, прежде чем он перерастет в насилие. Одним примером такой работы на начальном этапе являются программы ПРООН по укреплению парламентских структур, которые сосредоточены на усилении политической интеграции и расширении участия женщин, молодежи и групп меньшинств, а также укреплении связей между парламентариями и гражданским обществом. Поддержка главных учреждений укрепляет каналы, необходимые для предотвращения неизбежной напряженности, которая возникает в любом обществе и которая может приводить к вспышке насилия или рецидиву насилия.

41. В 2014 году была создана Целевая группа по предотвращению конфликтов в качестве межучрежденческого механизма, служащего форумом для повышения осведомленности по вопросам предотвращения конфликтов, обмена информацией и установления приоритетов для системы Организации Объеди-

ненных Наций; она также является форумом для связи между гуманитарными учреждениями и учреждениями, занимающимися вопросами развития. При выполнении своих функций Целевая группа стремится максимально использовать полевое присутствие участвующих учреждений; технические знания в области предотвращения конфликтов и миростроительства на местном уровне и на уровне штаб-квартир, а также через сообщество практикующих по вопросам предотвращения конфликтов; и финансовые ресурсы некоторых из учреждений для осуществления деятельности, такой как анализ конфликта, учет факторов, порождающих конфликты, и разработка инструментов и руководящих указаний, которые могут пойти на пользу страновым группам.

42. В перспективе, как я отметил в своем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций, я в моем качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций намереваюсь обсудить с более широким кругом участников в системе Организации Объединенных Наций вопрос о том, как мы могли бы коллективными усилиями укрепить нашу деятельность по предупреждению конфликтов и миростроительству.

Углубление наших партнерских связей с региональными и субрегиональными организациями

43. Создатели Устава Организации Объединенных Наций дальновидно предвидели мир, в котором Организация Объединенных Наций и региональные организации прилагают совместные усилия для предотвращения, управления и урегулирования кризисов. Вместе с тем трудно вообразить, что они могли предугадать множество действующих лиц и взаимосвязанный характер угроз, с которыми мы сталкиваемся сегодня, или диапазон сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями, являющегося результатом нашего совместного поиска решений. Глава VIII Устава столь же актуальна сегодня, сколько и прежде. Программа действий, которую я выдвинул в своем недавнем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций, сосредоточена на партнерских отношениях на глобальном и региональном уровнях в качестве одного из ее трех основополагающих компонентов.

44. Многие региональные и субрегиональные организации имеют давнюю историю взаимодействия в области предотвращения конфликтов и посредничества, поддержания мира и миростроительства. Другие начинают все более активно действовать в этих областях. Как результат, наши партнерские отношения отличаются от региона к региону и могут быть связаны с целым диапазоном совместных мероприятий, таких как межучрежденческие обсуждения, обмен анализом рисков, соглашения о сотрудничестве, укрепление потенциала и/или направление совместных посланников. Они основываются на уважении региональных различий и на обязательстве строить наше сотрудничество таким образом, чтобы лучше заниматься той или иной конкретной ситуацией.

45. Наши партнерские отношения уже оправдывают себя в сфере предотвращения, свидетельством чего является наше успешное сотрудничество в ряде ситуаций. Европейский союз и Организация Объединенных Наций занимаются совместным анализом конфликтов для изучения возможности совместных пре-

вентивных действий; в ряде случаев совместные обращения посланников высокого уровня усиливали оказываемое воздействие. ЮНОВА и ЮНОЦА тесно сотрудничали с ЭКОВАС, ЭСЦАГ, Комиссией Гвинейского залива и Группой семи плюс Друзьями Гвинейского залива в целях мобилизации поддержки в деле разработки морской стратегии для Гвинейского залива в интересах борьбы с растущей угрозой пиратства и вооруженного грабежа, а также с ЭКОВАС с целью оказать содействие в разработке Комплексной морской стратегии ЭКОВАС, принятой в марте 2014 года. Хотя проблемы остаются, открытие Межрегионального координационного центра по вопросам охраны и безопасности в акватории Гвинейского залива в Яунде в сентябре 2014 года и Западноафриканского морского оперативного центра в марте 2015 года ознаменовало важные события. В южной части Африки Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций сотрудничает с Африканским союзом и САДК в оказании поддержки государствам этого региона в принятии региональной превентивной стратегии по борьбе с терроризмом. ЮНОВА и ЮНОЦА тесно взаимодействуют с ЭКОВАС, ЭСЦАГ и Африканским союзом в борьбе с угрозой со стороны группировки «Боко харам» в странах бассейна озера Чад, в частности совершив ряд совместных миссий в страны, затронутые проблемой «Боко харам». Более того, ЮНОВА и ЮНОЦА тесно сотрудничают с ЭКОВАС, ЭСЦАГ и Комиссией по бассейну озера Чад в целях проведения саммита глав государств для рассмотрения целостным и комплексным образом коренных причин мятежных действий «Боко харам» в этом регионе.

46. Важно отметить, что добрые услуги часто осуществляются под совместным руководством Организации Объединенных Наций и одного или нескольких региональных и субрегиональных партнеров, в зависимости от обстоятельств. Например, мой Специальный представитель по Западной Африке тесно взаимодействует с ЭКОВАС, Европейским союзом и Международной организацией франкоязычных стран в Гвинее, с высокими представителями Африканского союза и ЭКОВАС — в Буркина-Фасо и с Комиссаром Африканского союза по вопросам мира и безопасности — в Того.

47. Я также прилагаю усилия для дальнейшего организационного закрепления этих партнерских связей. Одной из граней этого является наша сеть бюро связи с ключевыми региональными партнерами, такими как Африканский союз (в Аддис-Абебе), САДК (в Габороне), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (в Джакарте) и Европейский союз (в Брюсселе). Обеспечение того, чтобы эти партнерские связи были эффективными, является обязанностью всех. Я часто поддерживаю контакты с главами региональных организаций посредством регулярных телефонных бесед и моих поездок в различные регионы. Я также собираю глав региональных и субрегиональных организаций во время выездных семинаров высокого уровня, последний из которых состоялся в мае 2015 года в Нью-Йорке. Эти усилия содействуют большей взаимосвязи не только с Организацией Объединенных Наций, но и между различными созвездиями самих региональных организаций.

Доведение до профессионального уровня наших методов работы

48. Уже давно прилагаются усилия для доведения до профессионального уровня нашей превентивной работы на уровне Центральных учреждений и на

местах. Создание Группы поддержки посредничества, которая располагается совместно с Отделом по вопросам политики и посредничества Департамента по политическим вопросам, является одним из центральных компонентов этих усилий. Сегодня Группа признана в качестве существенно важного элемента в поддержку работы системы Организации Объединенных Наций и ее партнеров в области добрых услуг, посредничества и оказания содействия. Она стремится обеспечить наличие нужных знаний в нужном месте в нужное время посредством как направления персонала, так и оказания дистанционной аналитической поддержки. Она делает это посредством мобилизации своих собственных сотрудников и членов Резервной группы старших советников по вопросам посредничества либо путем нахождения надлежащих экспертов в реестре посредников, который она ведет. Резервная группа, являющаяся одним из основных инструментов Департамента по политическим вопросам, представляет собой группу экспертов, обладающих значительным опытом в контексте оперативного посредничества, которые используются либо для оказания непосредственной поддержки усилиям по предотвращению и мирным переговорам, либо для подготовки кадров и укрепления потенциала. Готовые к быстрому развертыванию и легкодоступные эксперты из состава Группы быстро стали ценным общесистемным активом для целей предотвращения и посредничества в более широком плане и значительно повысили оперативную готовность Организации Объединенных Наций и ее экспертный потенциал в области предотвращения.

49. Пожалуй, менее известно то, что помимо этой оперативной работы Организация Объединенных Наций готовит немало основанных на институциональном опыте и институциональных знаниях материалов по тематическим вопросам, которые регулярно возникают в деятельности по предотвращению и посредничеству. Кроме своих людских ресурсов, Группа поддержки посредничества также ведет такие онлайновые ресурсные базы данных в поддержку усилий в области посредничества, конституционного строительства и превентивной дипломатии, как “Peacemaker” и “Constitutionmaker”, которые служат хранилищами извлеченных уроков, наставлений и других полезных ресурсов. Два недавних примера наставлений, подготовленных Группой, касались, во-первых, помощи в разработке конституции и, во-вторых, природных ресурсов и конфликтов. Департамент по политическим вопросам также улучшил свою систему оценки, чтобы быть уверенным в том, что он анализирует свою деятельность и учится на основе своего практического опыта. Последние учебные материалы касались усилий Организации Объединенных Наций в рамках политических кризисов на Мальдивских Островах в 2012 году и в Нигерии в 2015 году.

50. Еще одним приоритетом является укрепление потенциала персонала Организации Объединенных Наций и сотрудников региональных и субрегиональных организаций. Департамент по политическим вопросам разработал или сотрудничает в реализации широкого круга учебных курсов по вопросам посредничества и предотвращения конфликтов, предназначенных для сотрудников старшего, среднего и младшего звена. В проведенном Организацией Объединенных Наций в октябре 2014 года курсе высокого уровня по вопросам посредничества приняли участие ведущий алжирский посредник в Мали и мой будущий посланник для Йемена. Мы также оказали поддержку проведению семинара-практикума по вопросам урегулирования конфликтов, переговоров,

посредничества и конституционного строительства, организованного САДК в марте 2015 года для оказания помощи в укреплении потенциала женщин-посредников из региона. Департамент совместно с ЮНОЦА оказал поддержку Центральной Африке в области посредничества посредством организации учебного курса для сотрудников ЭСЦАГ и посредством участия в семинаре-практикуме, организованном ЭСЦАГ в целях обзора посреднической архитектуры этой организации. Мы с нетерпением ожидаем возможности тесного сотрудничества с Африканским союзом по мере разработки им планов создания своего собственного экспертного потенциала в области посредничества.

IV. Ключевые проблемы и новые возможности

51. Во многих отношениях словесная баталия вокруг предотвращения конфликтов выиграна: среди государств-членов достигнуто широкое и прочное согласие в отношении его центральной роли, а также признание той уникальной и комплементарной роли, которую играет Организация Объединенных Наций в поддержку национальных субъектов в партнерстве с региональными и субрегиональными организациями. И все же, как было четко сказано Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям, международное сообщество демонстрирует несостоятельность своих усилий в области предотвращения конфликтов (см. A/70/95-S/2015/446, пункт 65). Наши словесные обязательства не всегда преобразуются в быстрые и эффективные действия по предотвращению насилия. Эта несостоятельность имеет место тогда, когда конфликты становятся все более сложными и переплетающимися, и, если ими оперативно не заняться, они служат прикрытием для закрепления таких трудноизлечимых явлений, как насильственный экстремизм. Предотвращение приобрело более насущный характер, а риски бездействия возросли. Как было отмечено Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям, в этой области, бесспорно, уже на ранних этапах необходимо выделять достаточные ресурсы.

52. Помимо совершенствования наших технических инструментов и упорядочения нашего бюрократического аппарата нам нужны по меньшей мере три других ингредиента, которые часто отсутствуют, для того чтобы иметь надежды на более эффективную превентивную деятельность. Первым из них является согласие государств-членов. Правительства и лидеры волнуются по поводу того, что превентивные действия со стороны Организации Объединенных Наций подорвут их суверенитет, придадут той или иной проблеме международный характер либо узаконят противную сторону. Может оказаться крайне трудно убедить их в обратном, и Организация Объединенных Наций не может и не должна навязываться сторонам в конфликте. Есть пределы того, что могут сделать посторонние лица, когда отсутствует политическое пространство для действий. Несмотря на эти опасения, важно признать, что скорейшие превентивные действия для смягчения назревающей напряженности защищают, а не подрывают государственный суверенитет, отвращая угрозу опустошительного насилия.

53. Вторым часто отсутствующим ингредиентом является международное единство, столь важное для того, чтобы дать дипломатической работе Организации Объединенных Наций нужный ей рычаг, чтобы склонить чашу весов в сторону предотвращения или урегулирования. Сирийская Арабская Республика

остается убедительным примером катастрофических результатов отсутствия единства. Политическое единство и общие призывы столь же важны и на региональном уровне. Разногласия между различными региональными и субрегиональными организациями или даже внутри одного регионального блока могут воспрепятствовать эффективной деятельности. В некоторых случаях Организация Объединенных Наций и региональные организации просто не могут прийти к согласию либо в отношении оптимального разделения труда в целях предотвращения конфликта, либо даже в отношении общего анализа и понимания той или иной конкретной ситуации. Важно признать, что наша работа с региональными и субрегиональными организациями основывается на разговорах, которые все еще продолжаются. Хотя эти партнерские отношения крайне важны, их не всегда легко наладить.

54. Третьим недостающим ингредиентом является обеспечение ресурсами. Главным парадоксом предотвращения остается то, что относительно небольшие инвестиции до вспышки насилия могут предотвратить необходимость выделения гораздо большего объема ресурсов, которые потребуются тогда, когда предотвращение не увенчается успехом. Мы видели, что глобальный гуманитарный призыв Управления по координации гуманитарных вопросов на 2015 год уже составляет 19,44 млрд. долл. США. Эта цифра вполне может увеличиться с течением года, и она не учитывает множество других расходов, включая расходы, которые несут сами пострадавшие страны с точки зрения людских ресурсов, а также расходы с точки зрения утраченных экономических возможностей.

55. Я помню об этих цифрах, когда я доказываю, что уделение первостепенного внимания предотвращению является умной инвестицией. Несмотря на безотлагательный характер предотвращения, нам часто приходится полагаться на добровольные взносы щедрых доноров для финансирования крайне важной работы Организации Объединенных Наций в этой области. Я согласен с заявлением Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям о недопустимости отсутствия прогнозируемого финансирования основных функций в поддержку превентивной и посреднической деятельности. Именно поэтому в своем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций я призываю к значительному укреплению основных подразделений Секретариата, занимающихся вопросами посредничества и предотвращения конфликтов, и обеспечению их более стабильного финансирования по линии регулярного бюджета. В ближайшем будущем я представлю предложения на этот счет соответствующим органам.

56. Нехватка ресурсов на цели предотвращения становится еще более острой в силу не только ухудшающегося ландшафта мира и безопасности, но и возросшего коэффициента рецидива конфликтов. Соответственно, также растет необходимость устойчивого задействования или же подсоединенного «дообслуживания» на ближайшие дни и недели или же даже на годы и десятилетия после заключения соглашения. Поддержание неослабного внимания сторон, решение вопросов по мере их возникновения, обеспечение выделения надлежащих ресурсов для реального осуществления, включая организационное строительство, и осторожная передача задач другим частям системы — все это является частью данного уравнения. Для восстановления главных институтов может потребоваться 20–30 лет в лучшем случае. Это очень сложно сделать, когда международное внимание неизбежно переключается на следующий кри-

зис. Именно поэтому было создано Управление по поддержке миростроительства, которое призвано поддерживать мир в странах, выходящих из состояния насильственного конфликта, путем получения международной поддержки для осуществляемых под ответственность стран и под их руководством усилий в области миростроительства.

57. Часть проблемы отстаивания более значительных инвестиций в предотвращение заключается в том, что измерение воздействия и демонстрация результатов является по своей сути трудным делом. Мы разрабатываем инструменты для оценки воздействия, а также другие средства, чтобы сделать наши доводы более аргументированными.

V. Замечания и заключения

58. В настоящем докладе я доказываю, что ландшафт мира и безопасности ухудшается и что предотвращение становится и более трудным, и более неотложным делом. Транснациональный характер факторов стресса в сочетании с сильными негосударственными субъектами вынуждают нас думать и действовать за пределами наших привычных направлений и вести работу через границы, дабы действовать на региональной основе. Помимо этого, стремительный рост насильственного экстремизма сказывается на всей нашей работе и требует от нас анализа движущих сил этого явления и придания еще более инициативного и перспективного характера превентивной деятельности. Ставки также выросли, и налицо явная и новая настоятельная необходимость эффективных коллективных действий в области предотвращения конфликтов. Организация Объединенных Наций является уникальным действующим лицом на этой арене.

59. Я укреплял и буду укреплять превентивные инструменты Организации, но этого недостаточно. Я также намереваюсь продолжать использовать эти инструменты в большей степени многопрофильным и взаимосвязанным образом по всей системе Организации Объединенных Наций в целом. Однако эти решения остаются в технической области, и в одиночку их будет недостаточно для обеспечения нашего перехода от принципиальных обязательств к эффективным международным превентивным действиям. Во всех моих прошлых докладах о предотвращении конфликтов я подчеркивал этот разрыв между словами и практическими делами, и в ходе проведенного мною в августе 2014 года брифинга в рамках открытых прений в Совете Безопасности по вопросу предотвращения конфликтов я высказал свою обеспокоенность тем, что это привело к утрате доверия к Совету Безопасности и к Организации в целом.

60. Роль Совета Безопасности как органа Организации Объединенных Наций, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, в деле недопущения обострения назревающих кризисов является ключом ко всему. Когда тихого вовлечения оказывается недостаточно, нужно коллективное влияние Совета в поддержку превентивных усилий, в частности для сдерживания стремительно ухудшающихся кризисов. Это может создать политическое пространство для предотвращения, которого в ином случае не было бы.

61. В последние годы Секретариат использовал различные методы для активизации диалога и укрепления единства между членами Совета по вызывающим обеспокоенность ситуациям. Мы более энергично используем пункт повестки дня «Прочие вопросы» для информирования о возникающих ситуациях в рамках неофициальных консультаций. Я привержен тому, чтобы продолжать изучать новые форматы и различные методы доведения ухудшающихся ситуаций до сведения Совета, например путем организации неформальных брифингов за пределами зала заседаний Совета по различным аспектам нашей текущей работы. Мы внимательно выслушали просьбы Совета Безопасности о более интерактивных и откровенных брифингах и дали соответствующие указания лицам, проводящим наши брифинги. Я также продолжаю практику моих неофициальных ежемесячных завтраков, в ходе которых можно поднять многие вопросы, не стоящие на нашей официальной повестке дня. Когда осуществлять неброские добрые услуги и когда использовать силу Совета — это всегда будет требовать здравомыслия, а также доброго, регулярного и откровенного диалога. Если мы хотим улучшить наш нынешний послужной список в области предотвращения конфликтов, один непосредственный шаг, который мы должны сделать, заключается в том, чтобы улучшить характер и качество диалога между Секретариатом и Советом, даже — или особенно — в ситуациях, которые являются деликатными в политическом отношении.

62. С учетом вышесказанного я призываю членов Совета Безопасности и все государства — члены Организации Объединенных Наций вновь подтвердить свою приверженность принципу предотвращения конфликтов. Это прежде всего означает подтверждение политической приверженности принципам предотвращения, записанным в Уставе. Однако это также означает готовность поддержать Секретариат в улучшении качества его взаимодействия по вопросам предотвращения, будь то формального или неформального, с Советом и единодушную поддержку этих усилий, когда это необходимо. В этот посвященный размышлениям период времени давайте вернемся к истокам Организации Объединенных Наций и принципам Устава и удвоим наши усилия в области предотвращения. Риски бездействия уж слишком велики.